

美国公立高校经费来源结构变化分析

◆陈 萦 史秋衡

摘 要 20世纪80年代以来,美国公立高校经费来源结构发生了较大变化,因而对学校的性质、学校的管理产生了一定的影响,也引发了社会公众对公立高等教育质量的质疑,并认为公立高校似乎出现民营化倾向。本文就此进行初步的分析。

关键词 公立高校;经费结构

一、美国公立高校经费来源结构变化的原因

1.现实压力

公共经费不足迫使公立高校走民营化之路。在美国,由供应学派主导下的减税政策已导致州和联邦财政收入占国民收入的比重在不断下降,而公共部门对财政资金的需求却在日益增加。面对巨大的财政压力,政府只能把有限的资金投向需要优先考虑的医疗补助、监狱管理、初等和中等教育等方面。由于高等教育在政府预算方案中并不具优先性,财政对其的支持力度在下降,加之通货膨胀和学生规模的扩大,公立高校的正常运作变得越来越困难,其中有些学校不得不采用私立高校的方式筹措经费。

2.意识形态舆论压力

上世纪80年代以来,理论界提出了高等教育成本分担理论,为州政府减少对公立高校的拨款提供了理论依据。其中,卡尔森(Carlson)的话颇具代表性:“学费可合理地提高到生均培养成本的25%—35%,当然,在这样高的学费条件下,政府、高校和社会必须为60%的学生提供贷款计划,为20%的学生提供奖学金。”^[2]

3.商业推动力

教育资源的市场竞争推动公立高校的民营化。

在高度市场化的美国,无论公立还是私立,同等实力的大学在师资和生源上的竞争一直不断。对学校而言,必须满足随市场变化而变化的教师工资、劳动量和其他资源方面的需求,必须能有效地招收最好的本科生和研究生。教师在计算机服务、图书馆资源、试验设备、辅助人员和相关的开支如旅游等方面的需求,都很大程度上受到市场因素的驱使。^[3]

由于大部分美国联邦经费和部分州政府经费是直接资助学生的,所以,学生的学杂费扣除按公式计算的家庭贡献后,基本上都能够从各项无偿的助学金或贴息的贷学金项目中得到资助。联邦财政资助政策对学费不作限制,因此学费越高,通过学生从政府那里间接获得的资金就越多。受州法律限制,州立大学不能随意提高学费,因此从联邦直接性学生资助项目中获得更多财政资金也受到限制。而私立高校既可不断提高学费,又可从联邦财政获取更多的资金,还可以采取精确的差异定价体系,提供高额的奖学金吸引优质学生,确保在优质生源和提高学费间取得平衡。私立高校还能利用资金优势,从公立高校挖走优秀教师和研究人员。而这些人又能帮助私立高校在科研市场上争夺资源。

可见,公立高校需要的资源是由市场价格决定的,市场竞争引发的资源价格上涨必然推动成本上

陈 萦 史秋衡/厦门大学教育研究院 (厦门 361000)

升,除非付出降低教育质量的代价,公立高校对资金的需求必然持续上涨。因此公立高校突破学费限制走向民营化是应对严峻的高等教育资源竞争的必然选择。

4.经济推动力

高等教育需求的刚性增长给公立高校民营化提供了空间。虽然公私立高校的学费均持续上涨,但是美国民众对高等教育消费的需求并未下降。这一方面由于美国高等教育的私人收益显著,另一方面是随着美国进入知识经济时代以及第二次现代化的深化,产业界对于工作人员的学历要求在不断提高。美国人口普查的数据显示,1975年学士学位获得者的收入比高中毕业生平均高出57%,到2005年这一比例又上升到86%。^[4]美国政府问责办公室(GAO)于2007年11月发布的报告预测,一个大学毕业生整个职业生涯的收入将比高中毕业生多出100万美元,而知识经济中增长最多的工作岗位中,其中90%需要接受过中学后教育的劳动者。^[5]

薪资差距的扩大激发了美国民众的热情,成为他们接受高等教育的内在动力,知识经济对工作岗位要求的提高又成为他们接受高等教育的外在压力,因此美国民众对于高等教育的需求居高不下。根据美国国家教育统计中心(NCES)2002年所作的调查,十年级学生中80%期望至少获得学士学位,其中的一半又期望获得研究生学位或专业学位;剩下的学生中,大部分期望接受某种中学后教育包括职业技术教育,只有8%的学生完全放弃中学后教育。调查发现,超过60%的高中毕业生在高中毕业后立即注册进入高等教育机构。^[6]因此,美国高等教育的注册人数稳定增加,2006-2007学年与1995-1996学年相比,美国各类高等教育机构的注册人数大约增加了220万人,增幅为19%,这期间全日制学生所占比例从58%增加到62%。

5.平民主义的影响

平民主义的核心主张是:公众对公共服务应拥有更大的选择权;他们应有权界定并处理共同的需求,而不是对官僚机构过分依赖。

在美国,家庭平均的年收入在5万美元左右,在学费持续上涨的过程中,年收入在4-10万美元的中产阶级受到的冲击最大,因为其家庭收入达不到享受联邦学生资助的要求。如果孩子学习特别优异,可

以通过高额奖学金就读一流私立大学,否则只能选择进入较好的州立高校。针对这一问题,美国立法机构已经相继出台多部法律和相关政策减轻中产阶级子女的学费负担。如1978年的《中等收入学生资助法》、1992年《高等教育法》的(修订),都放松了对中等收入家庭学生的贷款和资助条件,1997年克林顿签署的《减税法》中“希望奖学金”和“终身学习税收扣除”也是针对中等以上收入家庭的税收减免。一方面政府减税,并减少对高校的无偿拨款,一方面高校提高学费,实质上是将原来由政府分配到公立高校的部分资金交还给学生家长,由学生和家長将资金投向他们选择的高校,民众对公共服务的选择权增加,正符合“赋权于民”的平民主义思想的主张。

二、美国公立高校经费来源结构变化的现状

在美国,随着民营化的发展,公立研究型高校的收入主要来源于学费、联邦资助与合同收入、私人捐赠和附属机构等,而不是州政府的直接拨款,而且经费来源结构越来越接近私立高校。

1.公立高校学费

由于州财政经费的紧缩,美国各州的公立高校都将提高学费作为经费保障的有效手段,其中研究型大学学费涨幅最大。从1995-1996学年至2006-2007学年,在研究型大学中,本州学生学费从平均3952美元上涨到6197美元,涨幅57%;在一般高校中,本州学生学费从平均3218美元上涨到4730美元,涨幅47%;在社区学院中,本州学生学费从2960美元上涨到4125美元,涨幅20%。州外学生的学费一般三倍于本州学生,也同步上涨。同期私立高校的学费虽然也呈上涨趋势,但涨幅小于公立高校,同类型私立高校的涨幅分别为38%、37%和14%。^[7]公立研究型大学中的一些名校如科内尔大学、伊利诺斯大学、宾夕法尼亚州立大学、普度大学、威斯康星大学、德州奥斯汀大学、德州农工大学等上涨幅度更是超过100%。

2.州拨款比例逐年下降

在2004-2005学年公立研究性高校经费来源中,净学费收入近25%,州政府的拨款收入占31%,政府合同收入占26%,其它收入包括联邦拨款、私人捐赠、投资收入等占17%。其中,属于精英部分的研究型公立大学由于研究合同收入多、捐赠基金数额

巨大、每年的投资收益很可观、有的还有来自附属医院的巨大收入,所以州政府拨款占的比例显然较小。

美国公立大学每年的收入中能够用于(不包括固定资产投资活动)支出的有以下项目:医疗系统的收入、教育性服务与销售、非政府赞助项目、各级政府合同收入、净学费、学生住宿和其它辅助性收入、州教育拨款、私人馈赠、投资收益。其中州教育拨款、私人馈赠、投资收益被视为非营运性收入,其它项目被视为营运性收入。每年的营运支出从前八项收入中支付,不足部分再由投资收益贡献。

以2007年综合排名全美第25名,公立大学排名第三的密歇根大学安阿伯分校为例,1990-1991学年州拨款为2.38亿美元,占总收入的比例为13.51%;1995-1996学年州拨款为2.97亿美元,占总收入的12.71%;2000-2001年州拨款为3.68亿美元,占总收入的11%。十年间由于经济复苏,州财政比较宽松,对大学的拨款额有了大幅增加,但是由于同期学费涨幅更高,因此州拨款所占比重呈缓慢下降态势。到了本世纪初,由于美国经济疲软,州财政对于高等教育的拨款不升反降,如2004-2005学年,州拨款减少到3.28亿美元,考虑到通货膨胀因素和学生数量的小幅上涨,州拨款的实际降幅更大,该学年州拨款占学校总收入的比例更是降为6.61%。收入来源结构中比重变化比较大的还有投资收益和医疗系统收入两项:由于近年来资本市场行情看好,学校投资基金收益颇丰,投资收益在总收入中的比重大幅上涨,从2003年的2.34亿美元、2005年的8.76亿美元上涨到2007年的15.73亿美元,占总收入的比重分别为6%、17.1%和25.9%,医疗系统的收入虽然一直保持上涨,但占总收入的比例还是从2003年的39.4%降到2005年的35.9%和2007年的32.6%。

以上营运收入中医疗系统的收入主要来源于商业性活动,其中的大部分又用于医疗系统的费用支出,其收支皆相对独立于学校的日常教育运作(教学、科研管理)经费体系,因此需要扣除医疗系统的收入和支出来考察学校日常教育运作的收入来源构成。在这种计算口径的收入来源中,2005年州政府拨款占16%,投资收入占8%,私人赠款占4%,净学费占26%,来自各级政府的合同收入占29%,非政府赞助项目占5%,学生住宿及其它辅助收入占7%,服务销售收入占5%。2007年州政府拨款占总来源比例降为

13%,而学生净学费收入升为29%,各级政府的合同收入占28%,投资收益的贡献与私人赠款所占比例不变。^①

公立高校经费来源结构的这种变化趋势短期内很难扭转。由于住房市场的萎缩,次贷危机引发的金融风险以及一路飘升的能源价格,高等教育拨款面临再次紧缩。密歇根大学的财务部门预计2008年州内和州外学生的学费均将提高7.4%。^[8]

三、美国公立高校经费来源变化的影响

所谓公立高校民营化并不是学校的所有权发生改变,而是指学校的办学经费中私人资金的投入不断扩大,公共资金(指联邦和州财政拨款)的投入相对减少,学费却不断上涨。^[1]同时要求大学通过商业安排、销售服务等方式开拓财源,更多地承担办学成本,以取代政府的财政资助。这种民营化对于教育机构性质、资金筹集、管理及组织精神已产生重要影响。美国公立高校经费来源结构变化,涉及到效率、入学机会和扩大自主权。^[11]下面分别探讨这三方面的影响。

1. 效率

高等教育的效率主要投入与产出之间的关系,其中产出可以注册人数来衡量。

2006-2007学年与1995-1996学年相比,美国各类高等教育机构的注册人数大约增加了220万,达到1400多万,其中83%就读于公立高校,只有17%就读于私立高校。私立高校的增长率为15%,公立高校的增长率为19%。从各类型学校注册人数看,社区学院增长最快为24%,其次为研究性高校增长达到21%,其它四年制高校只增长11%,专业院校反而下降了11%。两年制社区学院是主要的高等教育机构,2006-2007学年有46%的学生在两年制社区学院注册。

可见,虽然公立高校学费逐年增加,且增长幅度大于私立高校,但是并没有对美国高等教育的规模造成显著的负面影响,并未削减美国公众接受高等教育的需求。公立高校依然是美国高等教育普及化的主要力量。

2. 入学机会

从总量看,在近十年中,少数族裔学生的入学增长幅度高于白人学生。2006-2007学年与2000-2001

学年相比,西班牙裔学生增长幅度最大,达到25%,黑人和亚州及太平洋岛国学生增长幅度相当,大约为15%,白人学生增长率只有3%。

虽然从总量来看,不同族裔学生入学机会趋于平等,但是不同族裔学生就读学校层次出现差异扩大的趋势。2006-2007学年与1995-1996学年对比,西班牙裔学生在两年制社区学院注册的人数增加了4个百分点,在公立和私立非研究型四年制高校的注册人数各减少了2个百分点;黑人在两年制社区学院注册人数增加了3个百分点,在公立非研究型四年制高校的注册人数减少了3个百分点。2006-2007学年,60%的西班牙裔学生、50%的黑人、亚裔太平洋岛国、阿拉斯加土著在两年制社区学院注册,与此相对应的,只有43%的非西班牙裔白人在社区学院注册。

学生选择不同层次高校受到很多因素的影响,其中经济因素是不可忽略的。在美国,研究型高校非常重视学生种族结构的均衡,将多样性作为学校招生和资助政策的重要目标,在学费快速增长的同时为吸引优秀的少数族裔学生提供巨额的奖学金,因此在这类学校各种族学生所占的比例大体稳定。除了资质优异的少数族裔学生之外,大多数的少数族裔学生在选择接受高等教育时不得不考虑经济负担能力,由于近十年间社区学院的学费增长最缓慢,且社区学院学生一般走读不需要承担同样逐年上涨的住宿费用,因此经济能力较差的少数族裔更加趋向于选择就读社区学院。而学费涨幅居中的普通四年制高校的少数族裔学生显著减少。

3. 扩大自主权

美国传统的公立大学主要依靠州政府拨款运作,因此尽管有大学自治的传统,但是州政府往往以出资人的身份对公立大学提出一些限制性的要求,公立大学获得的自治权很有限。如大部分州都立法对高校学费的上限标准进行控制,公立大学要提高学费标准必须先获得州政府的许可,否则不得随意提高学费标准。由于州财政收入来自州居民的税费,州立大学在招生工作上也受到州政府的制约,如大多数州都规定了州立大学录取本州学生的最低比例,一般都要求在80%以上,而本州居民的学费远远低于州外学生的学费,因此州立大学谋求更高学费收入的空间非常有限。大学在州拨款的使用上也常常根据不同的拨款方式受到不同程度的限制和要

求。

既然州政府对于公立高校的管理是基于其出资人的身份,那么在州财政拨款无法维持日益增加的高等教育资金需求的情况下,高校自然会寻求突破州立法的限制,提高学费来弥补资金缺口,同时,既然高校将更多地市场上竞争资源,而不是靠州政府的拨款,那么他们要求对这些资源的管理权和控制权也就是情理之中。因此,美国高水平的州立大学率先发起了一场要求“企业地位”的运动,要求以市场主体的身份参与高等教育市场竞争和资源配置,学校不仅要求学费自主定价和确定招生人数及专业设置的权利,还谋求行政、财务和教学等管理权力。2004年6月,科罗拉多大学校长伊丽莎白·霍夫曼宣布,经过多年的游说,他们终于赢得了“企业地位”,校方在提高学费标准等管理方面获得了更多的自主权。同年7月,北达科他州给予其11所州立大学更多的灵活性及自主权,在学费标准和日常学校管理等方面放松了管制,校方可以自行决定及设立更大的目标范围。同年10月,俄亥俄州的迈阿密大学被批准为该州第一个可以提高收费标准的公立大学。同时,在2004年提出要求获得“企业地位”的大学还有位于弗吉尼亚州的三所旗舰公立大学,即弗吉尼亚大学、威廉与玛丽学院、弗吉尼亚理工学院,它们联合向弗吉尼亚州议会申请“特许权”,要求自定学费标准、自我运营,成为“特许大学”,从州立法中解脱出来。

公立高校还试图突破为本州居民服务的传统职责范围。传统的州立高校的主要经费来源由本州纳税人提供,因此以提供本州居民接受高等教育为本职,各州一般要求州立高校招收本州学生占80%以上,另一方面实行歧视性的收费政策,公立高校对本州学生的收费远远低于对州外学生的收费,往往只有州外学生收费的一半到三分之一。这样州立高校招生时的选择性比较差,就使得研究型的州立高校在与同类型的私立高校进行生源质量的竞争时处于劣势,因此公立大学非常希望能降低本州学生所占比例,多招收州外学生或国际学生,但是相差近三倍的学费标准影响了公立大学对州外学生的吸引力。为了吸引更多的州外学生就读,以获得更多的学费总收入和招生上更大的选择性,各州的公立高校采取了各种优惠措施降低州外学生的实际费用。如2007年开始,阿肯色州、肯塔基州和密苏里州的公立

大学规定,如果州外学生SAT或ACT成绩达到一定要求,需要缴纳的学费就比较低。田纳西大学对来自阿拉巴马州和乔治亚州的大部分学生只收取高于本州学生25%的学费。有些州之间还达成了某种协议,如有15个州的多所学院参加了西部本科生交换计划。以加州州立大学东湾校区为例,2008-2009学年本州学生学费为3345美元,州外学生学费为11481美元,参加交换计划的州的学生只需要4731美元。虽然这一做法遭到各种批评,但纽约时报的相关报道则认为,这一策略有利于提高学校的学术水平。^[9]

目前有关各州公立高校体制和机制问题正引起美国一些学者的思考和探讨。一种观点认为,大学的财产所有权属于州,但管理与责任则归属独立的董事会,另一种观点认为,通过建立特许学院或特许大学的方式,让这种独立的大学承诺具体的行动目标

而获得州政府的资助。还有学者认为,民营化发展的最终点是建立学费券体系,使公共资金主要流向学生,学生可以自由地从公立的私立的甚至营利性的大学的竞争市场中获得教育服务。^[10]通过学生的选择决定使公共资金的配置,利用竞争机制提高公共资金的使用效率。

通过以上分析,我们可以得到以下结论:在美国小政府大社会的背景下,民营化是公立高校必经的道路,也是不得不面对的现实选择;民营化必然导致公立高校资源配置结构的调整,公立高校将出现企业式大学的特征;如果民营化的公立高校采取正确的策略和方式调整资金结构,并不会导致质量的下降;民营化有可能正是提高公共资金利用效率的有效途径之一。

(编辑 孙昌立)

注释

①投资收益的数额与其占学校总收入的比例增长迅猛,但是日常运作需要用到投资收益的部分增加不多,2005年为1.98亿美元,2007年为2.12亿美元。一方面投资收益很大程度上表现为资产增值,另一方面说明学校有大量的财政结余。

参考文献

- [1]张玉.美国公立高等教育的私营化原因、影响及对策[J].比较高等教育研究2006(12).
- [2]杨明.论美国高等学校收费偏高的现状、成因和后果[J].外国教育研究,2006(2).
- [3][美]詹姆斯·杜德斯达,弗瑞斯·沃马克.美国公立大学的未来[M].北京:北京大学出版社,2006.8.
- [4]The State Higher Education Executive Officers [J].The 21st Century Agenda for State Planning and Policy in Higher Education <http://www.sheeo.org/about/paulpres/>.
- [5][10]The U.S. Government Accountability Office. Higher Education: Tuition continues to Rise, but Patterns Vary by Institution Type.
- [6]Lingenfelter, P.E. "Executive Summary." More Student Success. Boulder, CO: State Higher Education Executive Officers, 2007.
- [7]Enrolment, and Educational Expenditures[EB/OL]. <http://edlabor.house.gov/documentation/20071220GAORReport.pdf>.
- [8]密歇根大学财务报告http://www.finops.umich.edu/FormsReports/Reports/2007/pdf/2007_financial_report_h.pdf.
- [9]Jonathan D Glater: Colleges Reduce Out-of-State Tuition to Lure Students[EB/OL].http://www.nytimes.com/2008/03/08/education/08states.html?pagewanted=1&_r=1.
- [11][美]Philip G. Altbach, etc.21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战[M].北京:北京师范大学出版社,2005.345.

An Analysis of State Universities in America from Changes of Financing Structure

Chen Ying & Shi Qiuheng

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361000)

Abstract: Since 1980s, there is wave of privatization in state universities in America, which has an important influence on nature of universities, financing structure and management, and brings query about state higher education quality. This paper studies present situation and trend of privatization of state researching universities in America.

Key words: state universities, financing structure